

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS (1991-2005) LOGROS Y DESAFÍOS

CELESTINO DEL ARENAL (COORD.)



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, septiembre de 2005

© Fundación Carolina
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Príncipe de Vergara, 78. 28006 Madrid

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 84-323-1214-2

Depósito legal: M-34.908-2005

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>José Luis Rodríguez Zapatero</i>	VII
PRESENTACIÓN, <i>Rosa Conde</i>	XIII
INTRODUCCIÓN: CONSTRUYENDO UN ESPACIO COMÚN IBEROAMERICANO, <i>Celestino del Arenal</i>	XVII
LA CORTA HISTORIA DE LAS CUMBRES: 1991-2004, <i>Christian Freres</i>	1
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN EL ACTUAL ESCENARIO MUNDIAL, <i>Carlos Malamud</i>	27
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LOS RETOS DE LA DIPLOMACIA DE CUMBRES, <i>Francisco Rojas Ara- vena</i>	47
EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, <i>Fernando García Casas</i>	73
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS COMO FORO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA, <i>Yago Pico de Coaña de Valicourt</i>	107
ABRIENDO NUEVOS CAMINOS: LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005, <i>José Antonio Sanahuja</i>	143
LAS CUMBRES Y LAS SOCIEDADES IBEROAMERICA- NAS, <i>Tomás Mallo</i>	177

ÍNDICE

SIGNIFICADOS DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS PARA LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES, <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	199
DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS A LA COMUNIDAD, <i>Juan Ignacio Siles del Valle</i>	219
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS ANTE EL FUTURO, <i>Celestino del Arenal</i>	235
BIBLIOGRAFÍA, <i>Isabel Castaño</i>	263
COLABORADORES.....	277

ABRIENDO NUEVOS CAMINOS: LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹

I. INTRODUCCIÓN

Con 18 programas en activo, recursos que superan los 70 millones de dólares² y el respaldo institucional de una secretaría permanente, la cooperación iberoamericana es un hecho consolidado, y puede afirmarse que cuenta con un perfil diferenciado dentro del complejo entramado de la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional. Sin embargo, en los últimos años ha conocido un proceso de debilitamiento que responde tanto a sus propias dinámicas como a los problemas que aquejan al proceso de las Cumbres Iberoamericanas, en el que se inscriben.

Este capítulo examina la cooperación iberoamericana atendiendo, en primer lugar, a su naturaleza y factores condicionantes. Un segundo apartado examina la evolución a través del proceso de Cumbres. En tercer lugar, se revisan los programas en activo, así como algunos de los más significativos ya finalizados. Los apartados finales presentan un balance de sus logros y carencias, y sus perspectivas de cambio ante la XV Cumbre de Salamanca (2005).

¹ Profesor de Relaciones Internacionales. El autor agradece las aportaciones y comentarios de Celestino del Arenal, Fernando García Casas y Tomás Mallo. No obstante, sólo a él compete la responsabilidad por las opiniones, errores u omisiones de este capítulo.

² Según estimaciones de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

II. LA SINGULARIDAD Y LOS CONDICIONANTES DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

En sus 15 años de existencia, la cooperación iberoamericana ha gestado un particular modelo de actuación que integra elementos característicos de la cooperación internacional, articulada en torno a la definición de intereses comunes, y de la cooperación al desarrollo, basada en la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica. Ese modelo se corresponde con los «nuevos regionalismos» que caracterizan al actual sistema internacional. Como tal, responde a necesidades de seguridad, gobernación, bienestar económico, cohesión social y construcción de las identidades individuales y colectivas a las que, a causa de la globalización, ya no puede responder plenamente el Estado nación u otras organizaciones internacionales clásicas. En ese marco «regionalista», se puede argüir que la cooperación iberoamericana contribuiría a la provisión de «bienes públicos» de alcance regional en los ámbitos en los que la Comunidad Iberoamericana es más relevante, como la educación, la ciencia y la cultura, la construcción de las identidades comunes y la formación de los consensos políticos que contribuyen a la gobernación interna y del sistema internacional. En ese sentido, la cooperación iberoamericana sería la expresión de un «multilateralismo cooperativo» (Rojas Aravena, 2000: 24).

En consonancia con todo lo anterior, ese modelo de cooperación tiene un marcado carácter multilateral en lo que se refiere a la definición de las prioridades y los programas. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las instancias intermedias que se han establecido —sean conferencias ministeriales o reuniones de responsables nacionales de cooperación— y la aplicación del principio de corresponsabilidad permiten establecer una relación más horizontal entre España, como principal donante, y los países receptores, que la que puede encontrarse en otras modalidades clásicas de cooperación. A título comparativo, y salvando las distancias, esa relación no se observa entre la Comunidad Europea y los países latinoamericanos. En ese marco, las Cumbres UE-América Latina fijan prioridades, pero es la Comunidad Europea

la que determina de manera unilateral el contenido y orientación de los programas, en el marco de su política de cooperación al desarrollo.

En este marco, es importante recordar los factores estructurales que condicionan el alcance y posibilidades del proyecto iberoamericano. En el plano económico, los países miembros tienen adscripciones distintas, en la Unión Europea y en América Latina, y dentro de ésta, a Norteamérica o a otros esquemas de integración. En consecuencia, a menudo sus intereses son divergentes. En la práctica, el rango de intereses comunes es muy reducido y se limita a algunos aspectos políticos y, sobre todo, a los ámbitos cultural, educativo y científico. Dentro de estos últimos, hay que recordar que el conocimiento científico, la propiedad intelectual y los productos culturales, sean bienes o servicios, se rigen por reglas comerciales diferenciadas, lo que afecta a su circulación dentro del espacio iberoamericano. Este hecho también establece límites precisos para la cooperación. Ignorarlo, como ha ocurrido a menudo en las Cumbres, es una invitación a la retórica.

En cualquier caso, existe una «comunidad iberoamericana de facto», definida por elementos como la historia, las lenguas, la cultura y las identidades compartidas. Sobre este hecho, y no sin abundantes dosis de voluntad política, es sobre el que se ha construido un modelo de cooperación, como señala el Convenio de Bariloche, específicamente iberoamericano, que ha tenido un papel importante en la gestación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Hay que recordar que el regionalismo contemporáneo no sólo se fundamenta en lógicas funcionales; es decir, en una cooperación que se explica como opción racional para satisfacer intereses comunes y asegurar la provisión, a menor coste, de bienes públicos. Responde también a identidades compartidas y, al tiempo, contribuye a su consolidación. Si los resultados de la Comunidad Iberoamericana desde sus inicios en 1991 se limitaran a la concertación política y la formación de consensos políticos, el saldo sería bastante magro. La cooperación iberoamericana ha conferido una razón de ser al proceso, es una herramienta privilegiada para convertir en hechos concretos los acuerdos políticos alcanzados en las Cumbres, y ha permitido involucrar al proceso a actores muy

diversos, de manera que la Comunidad Iberoamericana no se limita a los actores estatales presentes en las Cumbres. A través de la cooperación iberoamericana se ha generado una tupida red de interacciones entre actores estatales y no estatales —académicos, medios de comunicación, municipalidades, creadores y cineastas...—, que es también parte del acervo acumulado en estos 15 años de andadura.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005

La cooperación iberoamericana aparece hoy ligada a las Cumbres Iberoamericanas y a la realidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, pero es anterior y más amplia. Entre sus antecedentes se encuentra la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), creada en 1949 como Oficina Iberoamericana de Educación; algunos programas singulares, como Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), iniciado en 1984; y las acciones desarrolladas en torno al V Centenario, a través de las diez Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales del V Centenario celebradas entre 1983 y 1992, que permitieron tomar conciencia de los intereses comunes, superar recelos mutuos y crear las bases para el proceso de Cumbres y la cooperación iberoamericana (Arenal, 2004: 7). Por su parte, la OEI conoce importantes reformas al comenzar la década de los ochenta, en el marco de los procesos de democratización que recorrían América Latina, y la definición de una política exterior democrática en España. El devenir de esta organización anticipaba, en cierta forma, los logros y las carencias que han caracterizado la cooperación iberoamericana: el énfasis en la educación, la ciencia y la cultura, y la relevancia y el carácter multilateral de muchos de sus programas; pero también los recurrentes problemas financieros derivados de la pequeñez de las cuotas y los retrasos en el pago de las mismas, y el peso determinante de España en su sostenimiento e impulso político.

Aunque se desarrolla en otros muchos ámbitos³, la evolución de la cooperación iberoamericana está muy relacionada con el proceso de Cumbres, que constituye el marco político en el que se definen principios, estrategias y prioridades, y el liderazgo que España ha tenido en ese proceso, que ha experimentado importantes variaciones en cuanto a estilo e intensidad. Atendiendo a ambos factores, cabe identificar cuatro grandes etapas en la cooperación iberoamericana.

III.1. *Etapas de arranque (1991-1995)*

Se extiende desde la I Cumbre (Guadalajara, México, 1991) hasta la V Cumbre (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995). En esta etapa, y en particular en la II Cumbre (Madrid, 1992), se lanzan iniciativas de gran tamaño e impacto, con un fuerte respaldo económico español, que se centran en dos cuestiones: la educación como factor de desarrollo y el progreso indígena. En la primera de ellas, se lanzan el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), las Becas Mutis y la Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB). Este último proyecto permitiría dar contenido educativo a los satélites Hispasat —los primeros satélites españoles de comunicaciones—, lanzados al espacio en 1992 y 1993 como uno de los proyectos emblemáticos del V Centenario. El Fondo Indígena, creado en 1992, también estaba relacionado con esas celebraciones, ya que reconocía la necesidad de responder a las demandas históricas de las organizaciones indígenas, que en el marco del V Centenario se hicieron mucho más audibles. En paralelo, el programa CYTED continuó creciendo.

Como ha señalado Celestino del Arenal (2004: 9) en relación al papel de España en las Cumbres, en esta etapa España pasa del «li-

³ Por ejemplo, la cooperación que se desarrolla a través de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI); la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ); la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICM); o la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil.

derazgo ejemplificador» de 1991-1992 al «liderazgo declinante» que caracteriza el periodo 1993-1996. El lanzamiento de esa «primera oleada» de programas de cooperación en 1992 puede entenderse como parte del esfuerzo económico y político del V Centenario y del lanzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, otorgando una cobertura multilateral a iniciativas ya existentes, como muestra el caso de Hispasat y TEIB. Sin embargo, a partir de ese año España atraviesa una profunda crisis económica, y no está en condiciones de mantener ese esfuerzo. Aunque se mantuvieron las aportaciones de España, los programas no van a contar con el apoyo económico de otros países iberoamericanos, que percibían que la Comunidad Iberoamericana respondía a intereses esencialmente españoles, y que su mera participación en el proceso de Cumbres era en sí una contribución que, supuestamente, les exoneraba de toda aportación económica a unos programas en los que, por otra parte, poco tenían que decir dado el marcado carácter bilateral y el control que España ejercía en muchos de ellos. En cualquier caso, era difícil imaginar otra posibilidad, puesto que los países participantes en las Cumbres habían manifestado enfáticamente su rechazo a «estructuras burocráticas» en el seno de la Comunidad Iberoamericana. Esta debilidad institucional obligó a buscar anclajes más sólidos para asegurar una gestión adecuada de los nuevos programas de cooperación, que sólo podían proporcionar la OEI o la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En definitiva, la puesta en marcha de estos programas planteó la necesidad de determinar qué instancias se hacían responsables del seguimiento y la ejecución. Si esta última recayó, en buena medida, en la cooperación bilateral española, se entendió que el seguimiento correspondía a las instancias políticas, como las propias Cumbres y las conferencias ministeriales sectoriales de Educación o de Cultura. De esta forma se planteó uno de los problemas característicos de la cooperación iberoamericana: la tensión entre la dimensión bilateral y la multilateral, que sólo se corregirá parcialmente con el establecimiento, años más tarde, de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

Finalmente, en este periodo surgen otros programas por iniciativa de instancias sectoriales, como conferencias ministeriales o de

entidades locales. Es el caso del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), surgido en una conferencia iberoamericana de ciudades convocada por Barcelona, y del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), propuesto en 1994 por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

III.2. *Etapas de expansión y consolidación (1995-1999)*

Entre la V Cumbre (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995) y la IX Cumbre (La Habana, Cuba, 1999) se extiende una etapa de expansión de la cooperación iberoamericana, con una «segunda oleada» de programas y la adopción del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, conocido como Convenio de Bariloche. Con este Convenio se intentó establecer un «Sistema Iberoamericano de Cooperación» basado en una serie de principios ordenadores, y un procedimiento de presentación y aprobación de los programas e iniciativas para asegurar su viabilidad y otorgarles el respaldo político de las Cumbres Iberoamericanas. Según el Convenio, los programas y proyectos adoptados en el marco de las Cumbres deberían responder a los siguientes principios y criterios:

- a) *Carácter multilateral:* deberá ser aprobado por las Cumbres, y para ello ha de contar con el respaldo de un número suficiente de países. En concreto, se estableció un mínimo de tres países para impulsar una iniciativa, y un mínimo de siete para ser presentada en la Cumbre.
- b) *Especificidad:* la cooperación es específica del espacio iberoamericano, no superponiéndose a otros marcos, y debe favorecer la identidad iberoamericana.
- c) *Orientación sectorial:* se centrará en los ámbitos de la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.
- d) *Solidaridad:* será la respuesta a problemas comunes, y reconocerá los distintos niveles de desarrollo.
- e) *Corresponsabilidad:* será cofinanciada por los distintos Estados participantes.

- f) Carácter operativo.
- g) Viabilidad, ya que partirá de compromisos financieros expresos.
- h) Descentralización: de ser necesario, los programas establecerán acuerdos específicos para su ejecución, y su propia unidad técnica de gestión.

Este intento de sistematización no resolvió el viejo problema del seguimiento y la ejecución. La Cumbre descartó la creación de una instancia centralizada para la ejecución y el seguimiento de los programas, que quedó en manos de la Red de Coordinadores Nacionales, la Red de Responsables de Cooperación de cada Estado miembro y la Secretaría Pro Tempore, que debería presentar un informe anual sobre la cooperación. Tampoco impidió la proliferación desordenada de programas e iniciativas. En Bariloche se formalizaron CYTED y CIDEU, además de los ya aprobados, pero en la declaración final aparece una verdadera «lista de la compra» formada por la agregación, de manera poco coherente, de 20 iniciativas y 13 programas nuevos que abarcan desde la reconversión de bases militares a la creación de una compañía de seguro al crédito de exportación. De estos últimos, sólo cinco se materializaron. Esa lista puede considerarse un producto típico de la diplomacia multilateral, en la que hay que acomodar muchos intereses, pero también expresa un problema que ha socavado la cooperación iberoamericana: la ausencia de un diseño estratégico y prioridades claras.

Entre los programas iniciados en 1995 destacan los que se centran en el ámbito educativo, en este caso con una fuerte implicación financiera de Argentina y de la OEI en lo referido a la gestión. Se trata de IBERMADE (modernización de las administraciones de educación), IBERFOP (formación profesional) y el Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación. En Cumbres posteriores cristalizaron nuevas iniciativas y programas de apoyo a la producción audiovisual (Ibermedia), las pequeñas y medianas empresas (Iberpyme), conservación de archivos (RADI) o la excelencia empresarial (Fundibeq). Este proceso de expansión condujo a que en 1999 existie-

ran ya 15 programas de cooperación iberoamericana, que movilizaban recursos por un total estimado de unos 30 millones de dólares anuales.

III.3. *Etapas de institucionalización y racionalización (1999-2001)*

Para la cooperación iberoamericana, la década transcurrida fue «de búsqueda y aprendizaje» (SECIB, 2001: 9). Ésta se desarrolló de manera casuística, con programas muy diversos y relativamente autónomos, que mostraban resultados desiguales y un modelo fragmentado y poco estructurado.

El cambio de gobierno en España en 1996 da paso a una etapa de «liderazgo hegemónico» en las Cumbres (Arenal, 2004: 9), que va a tener consecuencias importantes en la cooperación iberoamericana. Desde 1998, España impulsó la creación de un órgano con sede en Madrid y un importante apoyo económico español para centralizar la gestión y dar un sentido estratégico a la cooperación. Esa propuesta suponía reconocer la necesidad de institucionalizar el proceso de Cumbres, constatando los límites del modelo intergubernamental de «diplomacia de conferencia», poco o nada apto para la gestión de programas de cooperación que habían crecido en número y complejidad.

En 1999 se logró el acuerdo para establecer una Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya creación se decide en la VIII Cumbre (Oporto, 1998) y se formaliza en la IX Cumbre (La Habana, 1999), a través de un Protocolo al Convenio de Bariloche⁴. La SECIB, que comenzó a operar en 2000, tenía como objetivos coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de cooperación, apoyando a los responsables nacionales de Cooperación; articular las redes de cooperación existentes entre instituciones de los Estados iberoamericanos; aunar los esfuerzos financieros,

⁴ Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de las Conferencias Iberoamericanas para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.

explorando posibilidades de movilizar recursos adicionales; evaluar la cooperación, e impulsar la participación de nuevos actores (SECIB, 2001: 9).

En la X Cumbre (Panamá, 2000) se encomendó al nuevo órgano realizar un balance del sistema de cooperación iberoamericana. Presentado en la XI Cumbre, el documento «Balance y perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991-2001» identifica las fortalezas del sistema: el carácter multilateral, el respaldo político de las Cumbres y las reuniones sectoriales, y la creatividad y flexibilidad, que se traducen en diversidad temática. Sin embargo, existían importantes debilidades: la dispersión y descoordinación; la ausencia de procedimientos homogéneos de evaluación, control y seguimiento; la desproporción en el reparto de las cargas financieras, y la falta de visibilidad ante la opinión pública (SECIB, 2001: 8-10).

A partir de este diagnóstico, se propuso un plan de acción con la siguientes prioridades:

- La definición de áreas prioritarias y un adecuado equilibrio programático, consolidando las acciones de educación, ciencia y cultura y abriéndose a nuevas temáticas en las que la Comunidad Iberoamericana mostraría «ventajas comparativas», como la gobernanza democrática, las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo local, la salud o el turismo.
- La homogeneización de procedimientos operativos: planificación, gestión y evaluación de impacto y resultados.
- La búsqueda de nuevas fuentes de financiación, incluyendo otras agencias de cooperación internacional.
- Un reparto equitativo de cargas para asegurar la responsabilidad compartida.
- La búsqueda de sinergias y complementariedad entre los programas.
- La apertura a la participación de la sociedad civil y los sectores empresariales.

Aunque en la X Cumbre (2000) se inician nuevos programas (ABINIA, PICBIP, RILVI) relacionados con el mundo del libro y la lec-

tura, éste es un periodo de racionalización en el que se cierran programas que habían mostrado problemas, falta de respaldo, o cuyo calendario de ejecución había terminado. A ello contribuyeron las dificultades de algunos Estados para seguir prestando apoyo, como Argentina, sumida en una grave crisis económica.

III.4. *El debilitamiento de la cooperación iberoamericana (2002-2004)*

El prometedor proceso de institucionalización y racionalización de la cooperación iberoamericana, iniciado en 2001, se ha enfrentado con un contexto de declive del proceso de Cumbres y, tras su éxito inicial, de creciente falta de interés de los países latinoamericanos hacia el mismo (Arenal, 2005: 7-9). A principios de los años noventa, las Cumbres Iberoamericanas constituían una oportunidad única para la concertación de políticas, para lograr mayor visibilidad y proyección internacional, ampliar los márgenes de autonomía de la política exterior e influir en las prioridades de la cooperación externa. La proliferación de cumbres con Estados Unidos, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico y los intereses divergentes entre los miembros europeos y latinoamericanos de la Comunidad Iberoamericana —por ejemplo, en torno a la Política Agrícola Común— han reducido el interés y la utilidad de la misma. También parecen haber contribuido a ese desinterés el reducido alcance de la cooperación y el «liderazgo hegemónico unilateral» que ha caracterizado a la actuación española durante los dos últimos años de gobierno del Partido Popular, en los que la política exterior española se alineó de manera incondicional con la Administración de Bush, lo que redujo su margen de autonomía y condujo a posiciones alejadas de los intereses de América Latina (Arenal, 2003; Barreñada *et al.*, 2004).

Durante este periodo, la aparición de la SECIB ha permitido introducir incipientes mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas, y ha dado a la cooperación iberoamericana un referente institucional antes ausente. Sin embargo, la SECIB no ha logrado corregir los desequilibrios entre España y otros participantes —en el

propio presupuesto de la SECIB España aporta el 80% del total— y se ha visto aquejada por los mismos problemas financieros que han minado otros programas⁵. En esta etapa la cooperación se diversifica hacia campos como la gobernabilidad democrática (Programa IBERGOP), las tecnologías de la comunicación (Ciberamérica) y la preparación ante desastres (ARCE). No obstante, algunos de estos programas aún no están operativos y no han logrado desarrollarse de manera articulada. En lo que se refiere a la corresponsabilidad y el reparto de las cargas, adolecen de los mismos problemas que sus predecesores.

En cierta forma, el propio papel de SECIB está en cuestión al haberse planteado la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), propuesta por España, de manera sorpresiva, en la XII Cumbre (2002). En cierta forma, esta propuesta suponía la «refundación» de la SECIB al otorgar al nuevo órgano mayores competencias en el ámbito político y de gestión de la cooperación. A partir del informe propuesto por el ex presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, la XIII Cumbre dio inicio a un proceso de negociación diplomática, en el que la resistencia de países como México y Cuba rebajó considerablemente el alcance de la nueva secretaría y diluyó parte del contenido de la agenda reforzada de cooperación propuesta en el Informe Cardoso, poniendo de manifiesto los costes del unilateralismo del Gobierno de José María Aznar (Arenal, 2004: 15; 2005: 12-13). Finalmente, en la XIV Cumbre (2004) se aprobó el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la SEGIB, y su Estatuto. Su Secretario General, cargo para el que se perfila como candidato más firme el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, el uruguayo Enrique Iglesias, se designará en el primer semestre de 2005, en una reunión extraordinaria de cancilleres iberoamericanos a celebrar en Portugal.

⁵ Según datos de SECIB de finales de 2004, siete países iberoamericanos —Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Venezuela— no han pagado ninguna cuota a la SECIB desde 2001. En 2004, sólo estaban al corriente de las cuotas Argentina, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Portugal. Los otros países arrastraban retrasos.

IV. LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN ⁶

En 2004-2005 se encontraban en activo un total de 18 programas de cooperación iberoamericana aprobados por las Cumbres. A ellos se suman dos iniciativas de programas, y otros programas adscritos. Se trata de un conjunto caracterizado por una gran heterogeneidad por su origen —algunos programas son iniciativa de reuniones ministeriales sectoriales, otros son iniciados por las propias Cumbres, y algunos, ya existentes, se incorporan al sistema con posterioridad—; inciden en sectores muy diversos; hay iniciativas muy modestas junto a programas de gran tamaño; y dependen de estructuras institucionales muy distintas, pues algunos cuentan con instancias propias de coordinación y ejecución, otros dependen de la SECIB y otros son coordinados y ejecutados por las instituciones nacionales, y en especial, por la Administración española. Esta diversidad, que es un activo valioso, también genera importantes problemas de coordinación y armonización de procedimientos.

A continuación se describen cada uno de ellos, ordenados según el año de aprobación en las Cumbres.

—PAEBA (*Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos*). Iniciado en la II Cumbre (1992). A pesar del reducido número de países participantes, el PAEBA es uno de los programas de mayor tamaño e impacto, y mejor valorado por su buen funcionamiento, aunque se ha gestionado más como un programa bilateral de la cooperación española que como programa multilateral. PAEBA pretende reducir la tasa de analfabetismo adulto y fortalecer las instituciones educativas. Este programa se desarrolla a través de subprogramas nacionales; PAEBA-El Salvador, PRALEB (República Dominicana), PRALEBAH (Honduras); PAEBANIC (Nicaragua); PRODEBA (Paraguay) y PAEBA-Perú. Tiene dos fases: inicialmente, el Gobierno

⁶ Esta sección se basa en documentos e información proporcionada por la SECIB, la OEI, los propios programas y el primer informe del proyecto «Mapa de la Cooperación Iberoamericana», elaborado por Tomás Mallo, con la asistencia de Sandra Bereyre y Raffaella Galante.

español aporta los fondos; el país asociado, el personal y la infraestructura, y es gestionado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En la segunda fase, el programa es transferido a las autoridades nacionales. Iniciado en El Salvador (1994-1998) y República Dominicana (1994-2000), posteriormente se implantó en Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. En febrero de 2004 el PAEBA fue asumido por las autoridades de Nicaragua y Honduras. Por sus amplias coberturas, se estima que el PAEBA ha logrado reducir significativamente las tasas de analfabetismo: en El Salvador el programa atendió 246.000 personas entre 1994 y 1998. Entre 1997 y 2001 las coberturas de Honduras y Nicaragua se situaron en torno a 160.000 beneficiarios en cada país, y en la segunda fase han alcanzado las 260.000 y 290.000 personas respectivamente, aunque estas cifras son estimativas. En Paraguay, el programa es bilingüe, en español y guaraní. El PAEBA ha desarrollado un modelo pedagógico propio, ha incorporado las nuevas tecnologías, con el programa Mentor, y ha sido premiado por la UNESCO. Entre las carencias detectadas, se ha observado que a veces cubre carencias de la educación primaria, y no hay instrumentos de seguimiento adecuados. Al ser asumido por las autoridades del país, se considera un ejemplo de «apropiación» y sostenibilidad, aunque hay dudas sobre la capacidad de las instituciones locales para mantener ese esfuerzo.

—TEIB (*Televisión Educativa Iberoamericana*). TEIB fue aprobado en la II Cumbre (1992) y su objetivo es promover el desarrollo de la educación y la cultura iberoamericana a través de la televisión por satélite, utilizando la infraestructura de los satélites Hispasat. El programa es gestionado por la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), con sede en Madrid. ATEI cuenta con más de 200 asociados de 23 países, organizados en capítulos nacionales, que incluyen a la mayoría de los Ministerios de Educación, universidades, fundaciones y canales de televisión educativa de cada país. Sus emisiones se iniciaron en 1993. Tiene una audiencia estimada de más de 100 millones de personas y ha apoyado la formación de más de 30.000 profesores. En 2004 alcanzó 1.044 horas de emisiones regulares y cuenta con un acervo videográfico de unos 8.000 programas. También se emite a través de Internet. Los principales problemas que enfrenta TEIB son la fuerte dependencia del aporte

español —cuando España ha retrasado el pago, el programa se ha encontrado en una situación muy comprometida—, la escasa implicación de algunos países y las crónicas carencias financieras. Las cuotas de los socios son bajas, y hay muchos retrasos en las contribuciones de los gobiernos. La aportación española es la que, en la práctica, sostiene TEIB. En 2004 se elevó a 1,2 millones de dólares aportados por el Ministerio de Educación y Ciencia, más el pago de las transmisiones vía satélite y la cesión de la sede. Debido a esos retrasos, TEIB ha tenido que endeudarse y recurrir a nuevas vías de financiación, como patrocinios y venta de servicios. Entre 1991 y 1998, los gastos totales de ATEI han sido de 12,5 millones de dólares, de los que España aportó el 64%.

—*Programa de Becas Mutis*. Aprobado en la II Cumbre (1992), es un programa de cooperación universitaria y de intercambios de estudios de postgrado. Argentina, España y México han asumido la financiación del programa, correspondiendo a España algo más del 50%, aunque desde 2000 la aportación argentina se ha reducido por efecto de la crisis. En los últimos años, se han concedido entre 500 y 550 becas anuales, de las que unas 445 corresponden a España, alrededor de 50 a México y otras tantas a Argentina. El programa se ha consolidado y goza de considerable prestigio, aunque la oferta está muy por detrás de la demanda, y no ha llegado a consolidarse como programa iberoamericano, pues funciona a través de convocatorias nacionales.

—*Fondo Indígena (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)*. Este Fondo es una organización internacional creada mediante un convenio suscrito en la II Cumbre (1992) por los países miembros de la Comunidad Iberoamericana. El Fondo es dirigido por una Asamblea General, un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica con sede en La Paz (Bolivia). Tras atravesar una reestructuración encaminada a asegurar su viabilidad, el Fondo ha adoptado una programación para el periodo 2002-2006 que contempla varios programas: sistema de información sobre pueblos indígenas; concertación entre organizaciones indígenas y gobiernos; formación y capacitación de líderes; desarrollo con identidad; derechos indígenas, y financiación de eventos y consultas internacionales. El Fondo Indígena ha captado recursos de

España, México, Chile, Brasil y Portugal; de donantes no iberoamericanos como Alemania o Bélgica; del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de los fondos aportados por Noruega y Francia; y de ONG, como CARE-Bolivia. El Fondo también colabora con CEPAL, UNESCO, FNUAP y PNUD.

—CYTED (*Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*). Con más de 20 años de funcionamiento, es uno de los programas iberoamericanos más grandes y veteranos; también es el mayor programa de I+D en Iberoamérica, y mejor valorado. Esta iniciativa surgió en 1984 por un acuerdo marco entre los 21 países iberoamericanos. Desde 1993 organiza las conferencias científicas iberoamericanas. En 1995 fue incorporado como programa de las Cumbres. Los objetivos de CYTED son fomentar la cooperación para la investigación científica aplicada y el desarrollo tecnológico, mediante la transferencia de conocimientos y la movilidad de científicos y expertos, y promover la modernización de los aparatos productivos. La gestión corresponde a la secretaría general del programa y a los organismos signatarios nacionales de ciencia y tecnología. Desde 2005 los programas de CYTED se agrupan en seis áreas prioritarias: salud; agricultura y alimentación; industria; desarrollo sostenible; tecnologías de la información y las comunicaciones; y ciencia y sociedad. CYTED depende de un esquema de cofinanciación en el que España asegura al menos el 50% de un presupuesto que se elevó a 6,1 millones de dólares en 2002, aunque ha llegado a aportar en torno al 70% del mismo. En su vigésimo aniversario, CYTED había generado 126 redes temáticas, 155 proyectos de investigación y 393 proyectos de innovación —como los proyectos Ibero-*rocka*—, con participación de más de 15.000 científicos y tecnólogos iberoamericanos. Pese a estos logros, CYTED se enfrenta a una desigual implicación de los países participantes y a dificultades financieras provocadas por retrasos en las aportaciones y por la escasez de recursos nacionales para cofinanciar los proyectos. En 2003 CYTED realizó una amplia evaluación, que confirmó la naturaleza multilateral del programa y demostró su pertinencia, eficacia y eficiencia y su potencial para seguir siendo un instrumento relevante en las políticas de I+D de Iberoamérica, aunque también mostraba su escasa visibilidad, ponía en duda su viabilidad si no se mantenía

el apoyo de España, y planteaba dudas respecto a su impacto en el desarrollo de los países iberoamericanos (ICEI, 2003: I, 195-214). Desde el propio programa se ha planteado la necesidad de contar con un estatus reforzado, e incluso convertirse en una organización internacional de pleno derecho.

—*CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)*. El CIDEU es una asociación de 66 ciudades que trabajan en red sobre planificación estratégica urbana. Se constituyó en Barcelona en 1993, y en la V Cumbre (1995) se incorporó a los programas de cooperación iberoamericana. Cuenta con 66 ciudades asociadas de 17 países iberoamericanos y un fuerte respaldo del Ayuntamiento de Barcelona, que ha hecho de este centro uno de los ejes de su proyección internacional. El CIDEU cuenta con una Asamblea General, un Consejo Rector y una Secretaría General, con sede en Barcelona. Se financia con cuotas de las ciudades asociadas, que oscilan entre 1.500 y 6.000 dólares, y una aportación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) de 300.000 dólares en 2004, que representa cerca del 80% de su presupuesto.

—*Ibermedia (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano)*. Ibermedia tiene su origen en el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana suscrito en noviembre de 1989 por 13 países miembros de la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), y se convierte en programa de cooperación iberoamericana en la VI Cumbre (1996). A través de la aportación de un «capital semilla», este programa pretende promover la coproducción de películas para cine y televisión en Iberoamérica, nuevos proyectos cinematográficos, la distribución y promoción de películas en el mercado regional y la formación de profesionales de la industria audiovisual. En 1997 se estableció su normativa y la Unidad Técnica Ibermedia (UTI), con sede en Madrid. En 2003 Ibermedia otorgó ayudas por un total de 3,95 millones de dólares, que se financian con aportaciones de los países miembros, entre las que destacan los 1,8 millones de dólares de España y los 600.000 dólares de Brasil. Este programa, muy bien valorado, se ha convertido en un «sello de calidad» cinematográfica, pues ha respaldado la mayoría de las producciones premiadas en festivales internacionales y ha hecho posi-

ble la producción de películas en países que apenas cuentan con cinematografía propia, como Bolivia. El programa, sin embargo, tiene como principal obstáculo los recurrentes retrasos e incumplimientos en los pagos de los Estados participantes.

—*Iberpyme (Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas)*. Este programa es fruto de un convenio de 1997 entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Fue aprobado en la VII Cumbre (1998) y cuenta con la participación de todos los Estados iberoamericanos, excepto Bolivia, Brasil y Portugal, así como Puerto Rico. Iberpyme, que se reestructuró en 2002, pretende promover la competitividad de estas empresas y elevar las capacidades de las instituciones intermedias de apoyo a las *pymes* mediante encuentros para el intercambio de experiencias y actividades de formación. La Unidad de Gestión ha sido encomendada a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y su funcionamiento es sufragado por aportes de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

—*Fundibeq (Programa Iberoamericano de Gestión de la Calidad)*. La Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad es una entidad sin ánimo de lucro, creada en 1998, en cuyo patronato están representadas empresas privadas e instituciones públicas. Cuenta también con organizaciones asociadas. Con una clara impronta de la cultura empresarial, Fundibeq ha elaborado un «Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión», y cada año convoca una conferencia sobre calidad. También otorga el Premio Iberoamericano de la Calidad, que hasta ahora se ha entregado en el marco de la Cumbre. Esta iniciativa otorga al programa una gran visibilidad. Fundibeq ha elaborado la herramienta informática de autoevaluación Millennium y ha lanzado el Programa Andes orientado a promover la excelencia en la gestión. La sede del Comité Ejecutivo y de la Dirección General de Fundibeq se encuentra en Madrid.

—*ADAI (Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos)*. Los orígenes de este programa se encuentran en la VII Cumbre. Se convirtió en Programa Iberoamericano en la VIII Cumbre, de Oporto. ADAI es un fondo financiero multilateral para el desarrollo de los archivos de Iberoamérica, que otorga ayudas a través de con-

vocatorias anuales. ADAI ha otorgado 81 ayudas para 16 países, 17 de las cuales se han otorgado a países que no han aportado cuota. Previsto para el periodo 1999-2003, se ha prorrogado en 2005. ADAI cuenta con un Comité Intergubernamental, un Comité Ejecutivo y una Secretaría Técnica en la Dirección General de Archivos Estatales del Ministerio de Cultura de España. El programa, que cuenta con un presupuesto total de 390.000 dólares, se financia con cuotas de los Estados miembros y una aportación extraordinaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional, que supone más del 80% del fondo. Es reconocido como un programa pertinente, bien gestionado y con buenos resultados, pero existen dudas sobre su viabilidad en el futuro, por el impago de cuotas y la fuerte dependencia de la contribución española.

—*RADI (Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos)*. Este programa fue propuesto por Chile, México, Uruguay y Venezuela en la VII Cumbre en 1997, y aprobado en la VIII Cumbre (1998). RADI comenzó a operar en 1999. No cuenta con un fondo propio y se sufraga con aportaciones de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). El Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile gestiona el programa, aunque la unidad técnica radica en el Ministerio de Cultura de España.

—*ABINIA (Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica)*. La Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica se constituyó en México en 1989 y se incorporó a los programas de cooperación iberoamericana en la X Cumbre (2000). ABINIA, integrado por las bibliotecas nacionales de los países iberoamericanos, es un programa de cooperación e intercambio entre éstas, y sus principales actividades son las reuniones periódicas para intercambiar experiencias y la catalogación y digitalización conjunta de los fondos. La sede de la Secretaría está en Caracas y la Presidencia en Río de Janeiro. La financiación procede de las cuotas de los miembros, y aportes del sector privado, la Biblioteca Nacional de España, UNESCO, la UE o el BID.

—*PICBIP (Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas)*. El PICBIP surge en 1998, en el I Encuentro

Iberoamericano de responsables nacionales de bibliotecas públicas, bajo la coordinación del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). El programa fue aprobado en la X Cumbre (2000). Realiza acciones de formación y publicaciones conjuntas. Participan todos los países iberoamericanos, excepto Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras y Paraguay. Está gestionado por la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria del Ministerio de Cultura de España y por un patronato de cuatro entidades homólogas de otros tantos países, con apoyo del CERLALC. PICBIP realiza actividades de formación presencial y a distancia. La financiación de las actividades recae en España. Aunque de tamaño reducido, sus partícipes lo consideran un programa de gran potencial.

—*RILVI (Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica)*. Aprobado en la X Cumbre (2000), este programa pretende fortalecer las agencias nacionales del ISBN y publicar anualmente el citado repertorio, que incluye 1,3 millones de títulos. Participan todos los países, excepto Portugal. El proyecto es gestionado por el CERLALC, en Bogotá. España sufraga la edición del repertorio en CD-ROM. Este programa, sin embargo, ha padecido distintos problemas técnicos y es poco conocido.

—*IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas)*. Aunque aprobado en la XI Cumbre (2001), la voluntad de establecer este programa se había expresado anteriormente. Participan sólo siete Estados: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, España, México y Portugal, aunque las actividades están abiertas a otros países. IBERGOP pretende fomentar la gobernanza democrática en Iberoamérica a través de la formación de funcionarios públicos y responsables políticos. Se trata de un programa descentralizado. Aunque coordinado por la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), se desarrolla en seis sedes nacionales de los países participantes, que son los que sufragan las actividades. Entre ellas destaca el Master de Estudios Políticos Aplicados, ofrecido por la sede de IBERGOP en España, organizado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). El programa se ha enfrentado a la falta de recursos, y su carácter descentralizado se ha traducido en la falta de un enfoque

coherente y de líneas de trabajo en común entre las distintas sedes, que en la práctica actúan de manera autónoma.

—*ARCE (Aplicación en Red para Casos de Emergencia)*. Este programa surge por iniciativa de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, y se aprueba en la XII Cumbre (2002). El programa trata de desarrollar e implantar una herramienta informática para acceder a información sobre necesidades de asistencia ante situaciones de emergencia y de formación y preparación ante desastres. ARCE es financiado por la Dirección General de Protección Civil de España, con una aportación de la Universidad Carlos III de Madrid.

—*Ciberamérica*. En la X Cumbre (2000) se planteó la necesidad de establecer una comunidad virtual iberoamericana y promover la cooperación en el ámbito de la sociedad de la información. En la XIII Cumbre (2003) se aprobó el programa Ciberamérica, un «portal de portales» para proyectar la identidad iberoamericana en la red, cuyo diseño y contenido se ha elaborado a lo largo de 2004 y 2005. El programa es coordinado por la SECIB y cuenta con un aporte inicial para su puesta en marcha de casi un millón de euros otorgados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. La gestión corresponde a una unión de empresas. Este programa tiene previsto su lanzamiento en junio de 2005.

—*Ilimita (Plan Iberoamericano de Lectura)*. Aprobado en la XIII Cumbre (2003), Ilimita pretende fomentar la lectura como vía de acceso al conocimiento. Participan todos los países iberoamericanos, organizados en «nodos regionales». El programa pretende coordinar los esfuerzos realizados por cada gobierno, sin que suponga gastos adicionales, aunque se cuenta con pequeños aportes de la cooperación española, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), responsable de su gestión.

En la XIV Cumbre (2004) se aprobó, como programa adscrito, Virtual Educa (iniciativa innovadora de Cooperación Iberoamericana en materia de Educación y Formación). Es un instrumento de apoyo a la innovación educativa basado en las nuevas tecnologías de la información y pretende contribuir a las metas globales de desa-

rollo en materia educativa de Jomtiem o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Surge por iniciativa de la SECIB, la OEI, la OEA y otras entidades. Participan 13 países iberoamericanos, y la ejecución corresponde a la Asociación Internacional Virtual Educa (ASIVE), integrada por las organizaciones que impulsan el programa. El plan de acción para 2004-2007 prevé siete líneas de trabajo: formación para el empleo; educación superior a distancia; cooperación e innovación en los sistemas educativos; centro de información en línea; observatorio virtual EDUCA; encuentros y seminarios, y acciones complementarias.

A estos programas se les suman dos iniciativas de programas de cooperación iberoamericana en curso: la Cátedra de Historia de Iberoamérica y el proyecto CIBIT (Capacitación Iberoamericana en Búsquedas e Información Tecnológica). La Cátedra de Historia fue presentada en la IX Cumbre (1999) y la coordinación corresponde a la OEI. La Cátedra cuenta con página en Internet, con redes de universidades en España, Portugal, la Comunidad Andina y Centroamérica y ha desarrollado una línea de publicaciones historiográficas.

El proyecto CIBIT, impulsado por España, también fue presentado en la IX Cumbre. Los países adheridos son Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador. El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Perú. Este proyecto pretende mejorar la formación de los examinadores de los sistemas nacionales de patentes y marcas. La gestión y coordinación del programa corresponde a la Oficina Española de Patentes y Marcas, a través de memorandos de entendimiento con sus equivalentes nacionales.

También es necesario mencionar dos proyectos adscritos a la Conferencia Iberoamericana: el programa de formación de altos dirigentes y funcionarios iberoamericanos en gobierno y gestión local, que desarrollan la Unión Iberoamericana de Municipalistas y otras entidades, y el programa Iberoamérica Emprende de la Confederación Iberoamericana de Jóvenes Empresarios (CIJE).

Este inventario no estaría completo sin mencionar algunos programas ya finalizados. Entre ellos destaca el programa PRADJAL, en el ámbito de las políticas de juventud, y los programas educativos aprobados en la V Cumbre (1995), a instancias del Gobierno argentino, y finalizados en 2001. Aunque también contaron con contri-

buciones de España y México, la aportación argentina representó entre el 75% y el 80% de su presupuesto. Estos tres países también integraron sus respectivos comités ejecutivos, junto con la OEI, que asumió parte de su gestión y ha mantenido algunas de sus actividades tras su finalización. Esos programas educativos son:

- *Programa de Calidad para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación*. El objetivo era promover el intercambio de experiencias y el desarrollo de modelos y sistemas de evaluación de la calidad educativa.
- *IBERMADE (Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización de Administraciones de Educación)*. Aprobado en la V Cumbre (1995), Ibermade prestó apoyo y asistencia técnica para la modernización de las administraciones educativas, científicas y culturales de los países iberoamericanos.
- *IBERFOP (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional)*. Además de los tres países citados, IBERFOP contó con la participación de Chile, Perú, Venezuela. Este programa desarrolló actividades de formación para el empleo y fortalecimiento institucional.

El programa PRADJAL (Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina) estuvo en vigor entre 1995 y 2000, y con una fase operativa que se extendió de 1996 a 1999. PRAJDAL fue aprobado en la IV Cumbre (1994), y su concepción y ejecución recayó en la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), con sede en Madrid. El programa se dirigió a fortalecer las instituciones competentes en el desarrollo de políticas de juventud mediante actividades de formación y asistencia técnica. Con posterioridad, la OIJ ha desarrollado otras acciones de cooperación en este ámbito, incluyendo la elaboración del informe de juventud en Iberoamérica, con apoyo de la AECI y el Instituto de la Juventud de España, y el programa DINO (2000-2004), de fortalecimiento institucional y concertación social y política para el desarrollo de políticas de juventud en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con respaldo el Instituto Mexicano de Juventud y el Consejo de la Juventud de España.

V. BALANCE Y RETOS FUTUROS DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Con los elementos anteriores, es posible identificar los principales problemas y desafíos que enfrenta la cooperación iberoamericana en sus próximos años y, en particular, en la XV Cumbre, de Salamanca (2005), que aspira a darle un nuevo impulso. De manera sintética, serían los siguientes:

1. *Una cooperación con un enfoque estratégico.* Derivada de la «diplomacia de cumbres», la cooperación iberoamericana ha respondido, en parte, a una lógica de agregación derivada de las prioridades marcadas por Cumbres «temáticas», prioridades más o menos coyunturales del país anfitrión e iniciativas singulares. Aunque ello se ha interpretado como muestra de flexibilidad, la cooperación iberoamericana no ha tenido una dirección estratégica. Por todo ello, es necesario establecer una estrategia de cooperación iberoamericana de largo plazo que dé sentido y asegure la coherencia de los programas.

2. *Una cooperación más relevante, dentro de la especificidad de lo iberoamericano.* En la definición de esa estrategia se deberá considerar qué prioridades y programas son más relevantes para la Comunidad Iberoamericana, por temática e impacto, pero a partir de la especificidad iberoamericana. La educación, la ciencia y la cultura deben seguir siendo cuestiones prioritarias, aunque puedan plantearse nuevas temáticas en esos ámbitos, relacionadas con el uso educativo de las nuevas tecnologías, la formación de un espacio iberoamericano de educación superior (SECIB, 2004b), el turismo o la protección de los derechos de autor, como planteó el Informe Cardoso (2003). Por otra parte, existen temáticas en las que coinciden la agenda iberoamericana y la agenda global y en algunas de ellas Iberoamérica tiene una agenda diferenciada, y hay posibilidades de aportar un valor añadido. Por citar un ejemplo, el «Objetivo del Milenio» de lucha contra la pobreza y el hambre requiere una respuesta específica desde la Comunidad Iberoamericana, desde la particularidad que supone contar con un buen número de países de

renta intermedia aquejados de una acusada desigualdad. La necesidad de establecer una estrategia creíble de cooperación para países de renta intermedia también responde al interés compartido, dentro de esa Comunidad, de atraer la atención de los donantes bilaterales y multilaterales hacia América Latina, frente a la tendencia a concentrarse en los países más pobres en otras regiones.

Ése puede ser un contenido concreto de la Agenda Iberoamericana de Lucha contra el Hambre y la Pobreza contemplada en la Declaración Final de la XIV Cumbre (2004). En esa agenda, la acción en ámbitos como el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza democrática, las reformas estructurales que promuevan la cohesión social y la reducción de la pobreza, y la integración regional pueden ser objeto de acciones específicas (Moratinos, 2005: 4). Esa misma consideración puede hacerse en materia de medio ambiente, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la «brecha digital» o la cooperación para la prevención de crisis y conflictos y la estabilización postconflicto —en América Latina, y en concreto en Haití, o en otras regiones—, que son asuntos prioritarios tanto para la agenda global como para la iberoamericana. Afrontar el desafío de la juventud y el empleo, contemplado expresamente por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también respondería a esa doble agenda, iberoamericana y global.

Mención especial requiere, en este contexto, la propuesta de iniciar un programa de canje o conversión de deuda por educación. El movimiento latinoamericano a favor de esta iniciativa, encabezado por Argentina y Brasil, promovió su discusión en las reuniones ministeriales de educación celebradas en paralelo a la XIII y la XIV Cumbres (2003 y 2004). En ellos se encomendó a la OEI elaborar un informe técnico y actuar como instancia «facilitadora» para promover esta iniciativa, a través de un encuentro a celebrar en 2005, que contribuirá a definir las modalidades de conversión y de inversión en programas educativos de los recursos liberados a través de las operaciones de canje⁷. El canje de deuda por educación, a partir de los compromisos ya anunciados por España, puede convertirse en

⁷ Para una primera aproximación a la experiencia internacional y las opciones de actuación, véase: Gimeno *et al.*, 2004, e Ingelmo, 2005.

una de las grandes iniciativas adoptadas en la Cumbre de Salamanca en 2005, aunque habrá que examinar de qué manera esta propuesta, bilateral en origen, engarza con los marcos de la cooperación iberoamericana.

3. *Aumentar la eficacia y el impacto.* Pese a que se sabe bastante poco respecto al impacto de los programas de la cooperación iberoamericana —sólo en algunos de ellos se han hecho evaluaciones sistemáticas—, cabe inferir que el grado de implementación, los resultados y el impacto son muy desiguales. Algunos de los programas tienen un alcance muy limitado y, sin embargo, comportan elevados costes de transacción, que han de ser valorados. Persiste, además, la distancia entre los acuerdos adoptados en las Cumbres, en tanto instancias políticas, y la capacidad de ejecución, debido a la falta de recursos, de respaldo político real, y las dificultades que ha enfrentado la SECIB en su corta andadura.

4. *Una instancia fuerte para la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación.* La aversión a las instituciones internacionales fuertes es un rasgo muy marcado en la cultura política latinoamericana, que junto a otros factores retrasó nueve años la aparición de la SECIB. Su creación ha supuesto un salto cualitativo y ha mejorado la coordinación y el seguimiento de los programas dentro del Sistema de la Cooperación Iberoamericana. Persisten, sin embargo, importantes carencias en materia de evaluación —aunque en 2005 se van a realizar las evaluaciones de la práctica totalidad de los programas-Cumbre—, y no se han resuelto los problemas existentes entre la SECIB y otras instancias que mantienen en sus manos los programas que se les asignaron antes de la creación de la Secretaría, como la OEI, o determinadas instituciones españolas. La SECIB, no hay que olvidarlo, no ha tenido ni el mandato ni el poder ni los recursos para acometer esa tarea. Es una «estructura ligera» que cuenta con una escasa andadura, apenas dos millones de dólares de presupuesto y sólo 20 personas en plantilla. Con esos elementos, la SECIB ha cumplido dignamente su papel, y no parece razonable pedirle mucho más. Por otra parte, persiste el problema de la elevada rotación del personal funcionario responsable de cooperación en cada país. La creación de la SEGIB, cuyo Estatuto se aprobó en la XIV Cumbre (2004), puede contribuir a resolver estas carencias, dadas sus im-

portantes competencias en el ámbito de la cooperación, pero ello requerirá voluntad política y generosidad por parte de un buen número de actores (García Casas, 2004).

5. *Hacia un mayor multilateralismo.* El Sistema de la Cooperación Iberoamericana se ha caracterizado, en el mejor de los casos, por un «multilateralismo asimétrico», y en el peor, como vimos, por el liderazgo hegemónico unilateral que ha caracterizado la actuación española en las Cumbres en determinados periodos. El peso político y económico de España sigue siendo determinante, y se ha señalado que a menudo las iniciativas se convierten en programas cuando la Administración española detecta una necesidad latinoamericana y, con sus medios técnicos y financieros, lleva la propuesta a una reunión sectorial o a una Cumbre. Es necesario multilateralizar más ese ejercicio, para asegurar que tenga credibilidad y continuidad (García Casas, 2003). Para ese objetivo, el papel de la Secretaría General (SEGIB) será clave, asegurando que las decisiones se toman en mucha mayor medida en el marco multilateral. Hay muchos ámbitos en los que es posible impulsar una «cooperación triangular» que implique a España, Portugal y los países iberoamericanos de mayor desarrollo relativo, como por ejemplo la acción conjunta para la estabilización y la reconstrucción de Haití, anunciada en abril de 2005 por parte de España, Argentina, Brasil, Chile y México. La implicación política y financiera de los países latinoamericanos debe aumentar, como expresión de la «apropiación» de los programas. Ahora bien, no cabe esperar que esa participación económica experimente un crecimiento muy grande, por lo que es previsible que España tenga que seguir asumiendo la mayor parte de las contribuciones. En cierta forma, la participación de España es tanto parte del problema como parte de la solución, y el desafío es asegurar que esa participación refuerce el carácter multilateral del sistema, a través de un «liderazgo compartido».

6. *Financiación y movilización de recursos.* La cooperación iberoamericana se ha visto afectada por una crónica penuria financiera, derivada de la escasa dotación presupuestaria con la que se han financiado los programas y la SECIB por parte de los Estados participantes. A ello se le suma la pauta recurrente de incumplimientos y retrasos en el pago de las cuotas, que es un indicador muy expresivo

CUADRO 1. *Programas de cooperación iberoamericana en curso (2005)*

<i>Programa</i> ¹	<i>Cumbre en que fue aprobado</i>	<i>Órganos de dirección y gestión</i>	<i>Países iberoamericanos participantes</i> ²	<i>Otros participantes</i>
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)	II (Madrid, España, 1992)	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), con sede en Madrid, y Ministerios de Educación de países participantes	España, Nicaragua, Paraguay, Perú ³	
Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB)	II (Madrid, España, 1992)	Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), con sede en Madrid	Todos	Estados Unidos, Puerto Rico, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia
Fondo Indígena	II (Madrid, España, 1992)	Asamblea General, Consejo Directivo y Secretaría Técnica con sede en La Paz (Bolivia)	Todos	Belice, Bélgica
Becas Mutis	II (Madrid, España, 1992)	Instituciones de educación nacionales	Todos (financiación: Argentina, España, México)	
Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)	V (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995) ⁴	Secretaría General del programa, con sede en Madrid, y organismos nacionales de ciencia y tecnología	Todos	
CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano	V (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995)	Asamblea General, Consejo rector y Secretaría General, con sede en Barcelona.	Todos, salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Portugal	
Programa de Desarrollo Audiovisual en apoyo de la construcción del espacio visual iberoamericano (Ibermedia)	VI (Viña del Mar, Chile, 1996)	Unidad Técnica Ibermedia (UTI), con sede en Madrid, y Comité Intergubernamental	Todos, salvo Costa Rica, R. Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay	Puerto Rico
Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (Iberpyme)	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Unidad de gestión adscrita al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas (Venezuela)	Todos, salvo Bolivia, Brasil, Portugal	Puerto Rico
Programa Iberoamericano de Gestión de la Calidad (Fundibeq)	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Fundación Iberoamericana de Gestión de la Calidad, con sede en Madrid	Todos	

ADAI. Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericano	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Comité Intergubernamental, Comité Ejecutivo. El Ministerio de Cultura (España) asume la Secretaría Técnica.	Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España y México	
RADI. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Instituciones nacionales, Archivo del Ministerio de RR EE de Chile y Ministerio de Cultura, España	Todos	
ABINIA. Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Asociación ABINIA, Secretaría Ejecutiva, con sede en Caracas (Venezuela)	Todos	
PICBIP. Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Instituciones nacionales y Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), con sede en Bogotá (Colombia)	Todos, salvo Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras, Paraguay	
RILVI. Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Instituciones nacionales y CERLALC, con sede en Bogotá (Colombia)	Todos salvo Portugal	Ciudad de Berlín
IBERGOP. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas	XI (Lima, Perú, 2001)	Seis sedes nacionales. Coordinación de la SECIB	Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, España, México y Portugal	
ARCE. Aplicación en Red para Casos de Emergencia	XII (Bávaro, República Dominicana, 2002)	Dirección General de Protección Civil de España y organismos nacionales de Protección Civil	Todos	
Ciberamérica	XIII (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003)	SECIB	Todos, salvo Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala	
ILIMITA. Plan Iberoamericano de Lectura	XIII (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003)	Instituciones nacionales y CERLALC	Todos	

¹ Por orden cronológico, en función de la Cumbre en la que fueron aprobados como Programas de Cooperación Iberoamericana. No se incluyen los programas adscritos o las iniciativas de cooperación.

² En algunos casos, se refiere a los Estados participantes. En los programas basados en actores descentralizados, se refiere a los países representados.

³ En la I fase participaron República Dominicana y El Salvador. En la actualidad, ambos han incorporado las actividades del PAEBA a sus programas educativos regulares.

⁴ Originado en 1984, incorporado a los programas iberoamericanos en 1992.

del reducido sentimiento de «propiedad» (*ownership*) que ha existido, desde América Latina, hacia la cooperación iberoamericana. Es necesario tanto un incremento de las contribuciones como un compromiso más estable y de largo plazo, con una planificación financiera indicativa plurianual para los programas de mayor envergadura.

7. *Mayor participación de la sociedad civil y los actores descentralizados.* En contraste con el carácter intergubernamental de las Cumbres, la cooperación iberoamericana ha sido el único canal de participación de las entidades locales y los actores no gubernamentales —universidades, creadores culturales, organizaciones indígenas, científicos, empresas...—, y ello de forma limitada y sólo en algunos programas. El potencial de cooperación de las redes de ONG, de los gobiernos regionales y locales y de otros actores políticos y sociales —parlamentarios, sindicatos...— no ha sido aprovechado. Ello permitiría aumentar la eficacia, la visibilidad, la transparencia y el respaldo público de la cooperación y en general del proyecto iberoamericano. Ahora bien, como ha señalado Christian Freres (2002: 99-102), ello requerirá voluntad de los gobiernos; mecanismos efectivos; transparencia en los procesos e interés de las organizaciones sociales, lo que supone espacios de participación relevantes y el desarrollo de las redes nacionales en las que han de apoyarse los distintos programas, hasta ahora descuidadas por buena parte de los gobiernos (SECIB, 2003b: 9)

8. *Mayor relación con otros marcos de cooperación.* La cooperación iberoamericana puede promover mecanismos de coordinación y cofinanciación con otros actores con agendas concurrentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento o la Comunidad Europea, en aras de una mayor eficacia e impacto.

VI. SALAMANCA 2005: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

La Cumbre de Salamanca puede ser el inicio de una nueva etapa en la cooperación iberoamericana. A ello contribuyen factores como el

nuevo consenso internacional en torno a metas sociales; los consensos políticos que se han gestado en América Latina en torno a una renovada agenda de desarrollo; el nuevo clima de entendimiento entre el Gobierno español y los Gobiernos latinoamericanos; la voluntad de países como Argentina, México o Portugal de asumir un papel más relevante; el sentido de urgencia que produce la grave situación social y la inestabilidad política que padece buena parte de la región latinoamericana; el renovado esfuerzo español en su política de cooperación al desarrollo y, en concreto, el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los países más pobres. Aunque ello se traducirá en un aumento de la proporción de ayuda para dichos países, en su mayoría en África o Asia, comporta un escenario de fuerte incremento de la ayuda que supondrá más recursos, en términos absolutos, para la cooperación con Iberoamérica, que ha sido consignada como una cuestión «de especial atención» en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2009 (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005: 104, 121).

Las expectativas generadas por Salamanca y la nueva etapa que esa reunión puede abrir se explican también por el incremento espectacular de los flujos migratorios, que aumenta la conciencia respecto a las interdependencias en el seno del mundo iberoamericano, y la necesidad de encontrar una respuesta común; el peso creciente de las inversiones en la relación de España con América Latina; o la percepción de que aguardan tiempos difíciles para que América Latina esté presente en las políticas exterior y de desarrollo de la Unión Europea. Hay que añadir que iniciativas de especial relevancia, como la conversión de deuda por educación, o la cooperación para establecer un espacio iberoamericano de educación superior, vienen avaladas por un amplio respaldo político y social desde América Latina. La cooperación en materia de paz y seguridad cuenta con precedentes en Haití. Hay acuerdo para establecer la Secretaría General, que fortalecerá el Sistema de Cooperación. Finalmente, la convocatoria de foros sociales y empresariales puede contribuir a que los agentes no gubernamentales amplíen sus espacios de participación en ese sistema.

Se trata, en suma, de un momento propicio para que la cooperación iberoamericana cuente, desde la corresponsabilidad de sus

partícipes, con el respaldo político y los recursos adecuados y experimente un cambio cualitativo para convertirse en un instrumento aún más relevante para construir el espacio iberoamericano, contribuir al desarrollo y la cohesión social y a la gobernanza democrática del sistema internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del (1996), «El futuro de las Cumbres Iberoamericanas», *Meridiano CERI* núm. 11, octubre, pp. 4-7.
- (2003), «EE UU y la política iberoamericana de España», *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93, mayo-junio.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 37, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 5/2005, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- Barreñada, Isaías; Martín, Iván y Sanahuja, José Antonio (2004), «L'Es-pagne et la guerre en Irak (2002-2004), ruptures dans la politique extérieure», *Critique Internationale*, núm. 23, abril (CERI, París), pp. 9-21.
- Cardoso, Fernando H. (2004), «Reflexión sobre las cumbres iberoamericanas», en Fraerman, Alicia (ed.), *Educación para construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 184-188.
- Drago, Tito (2003), «Presente y futuro de la cooperación iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- Freres, Christian (2002), «Las organizaciones cívicas ante las Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 95-102.
- García Casas, Fernando (2003), «Una tarea iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- (2004), «Cambiar para seguir», en Fraerman, Alicia (ed.), *Educación para*

- construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 173-178.
- Gimeno, Juan; Almagro, Juan José *et al.* (2004), *Deuda externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación*, Madrid, OEI/Economistas Sin Fronteras.
- Ingelmo, Hernán (2005), *Posibilidad de inversión en educación y alivio de la deuda externa —pública y bilateral— entre España y Argentina*, Buenos Aires, Fundación SES, marzo.
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (2003), *Evaluación externa del programa CYTED*, Madrid, ICEI/SECIB, 2 vols.
- Malamud, Carlos y Mallo, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, ARI 155/2003, 31 de diciembre, Madrid, Real Instituto Elcano.
- y — (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿El declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, ARI 192/2004, 16 de diciembre, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.) (2002), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Moratinos, Miguel Ángel (2005), «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril, p. 4.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2004), *La cooperación educativa en el marco de las cumbres iberoamericanas. Programas gestionados por la OEI*, Madrid, OEI.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile.
- Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (2001), *Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana, 1991-2001*, Madrid, SECIB.
- (2003a), *Programas e iniciativas de cooperación iberoamericana. Documento de Trabajo 2003*, Madrid, SECIB.
- (2003b), *El futuro de la cooperación iberoamericana: Una reflexión*, Madrid, SECIB.
- (2004a), *Programas e iniciativas de cooperación iberoamericana. Documento de Trabajo 2004*, Madrid, SECIB.
- (2004b), *Análisis y potencialidades de la Cooperación Iberoamericana en Educación Superior*, Madrid, SECIB.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, SECI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.